**Deutscher Bundestag** **Drucksache 14/8406**
**14. Wahlperiode** 28. 02. 2002

# Beschlussempfehlung und Bericht

## des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe (18. Ausschuss)

## zu dem Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/7483 –

## Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Völkerrecht und im internationalen Bereich

### A. Problem

Der 1966 verabschiedete Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) bildet zusammen mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) den Kern des Vertragssystems der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte. 145 Staaten haben den Sozialpakt ratifiziert. Obwohl alle Vertragsstaaten mit der Unterzeichnung des Sozialpaktes die Gleichrangigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit den bürgerlichen und politischen Rechten anerkannt haben, spielte der Sozialpakt lange eine untergeordnete Rolle. Auf der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 wurde die Unteilbarkeit der Menschenrechte und damit die Gleichrangigkeit beider Pakte nochmals bestätigt. Einziges Instrument zur Überwachung der Umsetzung, der im Sozialpakt enthaltenen Rechte, ist die Prüfung von Berichten, die die Staaten in regelmäßigen Abständen vorlegen. Im Gegensatz zu anderen Pakten gibt es aber zum Sozialpakt kein Beschwerdeverfahren für Betroffene. Auf europäischer Ebene werden die sozialen Rechte durch die Europäische Sozialcharta von 1961 geschützt, die die Europäische Menschenrechtskonvention im sozialen Bereich ergänzt. Die Besinnung auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ist durch die Globalisierung dringlicher geworden, denn der internationale Menschenrechtsschutz hat mit der rasanten Entwicklung der Weltwirtschaft nicht Schritt gehalten. Die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und die Welthandelsorganisation sind an die UNO-Menschenrechtspakte und an die Grundkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation nicht gebunden.

### B. Lösung

Die Bundesregierung wird aufgefordert, unter anderem die Nichtregierungsorganisationen bei der Vorbereitung des nächsten Staatenberichts an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte frühzeitig einzubeziehen, für ein Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt einzutreten, das die Möglichkeit von Individual- und Kollektivbeschwerden eröffnet, zu prüfen, ob die Revidierte Europäische Sozialcharta ratifiziert werden kann, dafür einzutre-

ten, dass die EU-Grundrechte-Charta so rasch wie möglich in die europäischen Verträge aufgenommen wird, sich dafür einzusetzen, dass die internationalen Finanzinstitutionen menschenrechtliche Aspekte in ihrer Arbeit berücksichtigen und gegenüber der Wirtschaft auf Beachtung von Verhaltenskodizes zu drängen, die sich an Menschenrechtskonventionen orientieren.

**Annahme mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Enthaltung der Fraktionen der FDP und PDS**

### C. Alternativen

Keine

### D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag – Drucksache 14/7483 – anzunehmen.

Berlin, den 27. Februar 2002

**Der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe**

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Christa Nickels**<br>Vorsitzende | **Heide Mattischeck**<br>Berichterstatterin | **Hermann Gröhe**<br>Berichterstatter | **Christa Nickels**<br>Berichterstatterin |
| | **Sabine Leutheusser-Schnarrenberger**<br>Berichterstatterin | | **Carsten Hübner**<br>Berichterstatter |

# Bericht der Abgeordneten Heide Mattischeck, Hermann Gröhe, Christa Nickels, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger und Carsten Hübner

## I. Überweisung

Der Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 14/7483 wurde in der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Dezember 2001 dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung und dem Auswärtigen Ausschuss, dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, dem Ausschuss für Kultur und Medien und dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

## II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der 1966 verabschiedete Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) bildet zusammen mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) den Kern des Vertragssystems der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte. 145 Staaten haben den Sozialpakt ratifiziert, zuletzt die Volksrepublik China. Wirtschaftliche Rechte sind beispielsweise das Recht auf Arbeit und auf gerechte Arbeitsbedingungen; soziale Reche beziehen sich auf einen angemessenen Lebensstandard, Nahrung, soziale Sicherheit und auf Gesundheit; kulturelle Menschenrechte beinhalten die Teilhabe am kulturellen Leben und an Bildung.

Obwohl alle Vertragsstaaten mit der Unterzeichnung des Sozialpaktes die Gleichrangigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit den bürgerlichen und politischen Rechten anerkannt haben, spielte der Sozialpakt lange eine untergeordnete Rolle. Darüber hinaus geriet er in die ideologischen Konfliktlinien: während die Entwicklungsländer und bis zum Ende des Kalten Krieges der Ostblock dem Sozialpakt den Vorrang gab, drängte der Westen auf die Umsetzung des Zivilpaktes. Auf der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 wurde die Unteilbarkeit der Menschenrechte und damit die Gleichrangigkeit beider Pakte nochmals bestätigt.

Einziges Instrument zur Überwachung der Umsetzung der im Sozialpakt enthaltenen Rechte ist die Prüfung von Berichten, die die Staaten in regelmäßigen Abständen vorlegen. Dieses Monitoring obliegt dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der im Dialog mit den Staatenvertretern Empfehlungen zur Vertragserfüllung abgibt.

Im Gegensatz zum UN-Zivilpakt bzw. dessen erstes Fakultativprotokoll und anderen UN-Übereinkommen gibt es aber zum Sozialpakt kein Beschwerdeverfahren für Betroffene. Über den Entwurf eines Zusatzprotokolls, das die Möglichkeit von Individual- und Gruppenbeschwerden eröffnet, konnten sich die Staaten bisher nicht verständigen. Weitere, für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wichtige internationale Konventionen sind das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie das Übereinkommen über indigene und in Stämmen lebende Völker. Diese Konventionen sollen die Rechte besonders verwundbarer Gruppen schützen. Darüber hinaus sind für die Festlegung von menschenrechtsrelevanten Sozial- und Arbeitsnormen die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) unverzichtbar.

Auf europäischer Ebene werden die sozialen Rechte durch die Europäische Sozialcharta von 1961 geschützt, die die Europäische Menschenrechtskonvention im sozialen Bereich ergänzt. 1996 wurde die Revidierte Europäische Sozialcharta verabschiedet, die neuere arbeitsrechtliche und sozialpolitische Entwicklungen berücksichtigt und in die das Zusatzprotokoll von 1988 integriert ist. Die Ratifizierung der Revidierten Europäischen Sozialcharta wird gegenwärtig von der Bundesregierung geprüft.

Auch die vom Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 proklamierte EU-Grundrechte-Charta enthält soziale Grundrechte. Damit wird – erstmals in einem europäischen Menschenrechtsdokument – die Unteilbarkeit und gegenseitige Bedingtheit aller Grundrechte eindrucksvoll dokumentiert. Der Deutsche Bundestag tritt nachdrücklich dafür ein, dass bei der für 2004 geplanten Reformkonferenz die Rechtsverbindlichkeit der Charta festgestellt wird. Im Rahmen des Reformprozesses soll auch auf ein Beschwerde- bzw. Klageverfahren hingewirkt werden.

Die Besinnung auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ist durch die Globalisierung dringlicher geworden, denn der internationale Menschenrechtsschutz hat mit der rasanten Entwicklung der Weltwirtschaft nicht Schritt gehalten. Aus unterschiedlichen Motiven heraus melden sich immer mehr Kritiker der Globalisierung zu Wort. Nicht umsonst initiierte UN-Generalsekretär Kofi Annan mit dem Global Compact einen Bund zwischen den Vereinten Nationen und verantwortungsbewussten Unternehmen. Weder an die beiden UN-Menschenrechtspakte noch an die IAO-Grundkonventionen gebunden sind die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Welthandelsorganisation (WTO). Auch internationale Handelsverträge im Rahmen der WTO enthalten keine Sozialklauseln.

Aufgrund dieser Analyse wird die Bundesregierung aufgefordert, in verschiedenen Bereichen aktiv zu werden. So soll sie u. a. die Nichtregierungsorganisationen bei der Vorbereitung des nächsten Staatenberichts an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen frühzeitig einbeziehen. Sie soll für ein Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt eintreten, dass die Möglichkeit von Individual- und Kollektivbeschwerden eröffnet. Sei soll prüfen, ob die Revidierte Europäische Sozialcharta ratifiziert werden kann und dafür eintreten, dass die EU-Grundrechte-Charta so rasch wie möglich in die europäischen Verträge aufgenommen wird. Sie soll sich dafür einsetzen, dass die internationalen Finanzinstitutionen menschenrechtliche

Aspekte in ihrer Arbeit berücksichtigen und sie soll gegenüber der Wirtschaft auf Beachtung von Verhaltenskodizes drängen, die sich an Menschenrechtskonventionen orientieren.

## III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Vorlage in seiner 94. Sitzung am 27. Februar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage in seiner 87. Sitzung am 20. Februar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 117. Sitzung am 27. Februar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 98. Sitzung am 20. Februar 2002 die Vorlage beraten und mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlage in seiner 75. Sitzung am 27. Februar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat die Vorlage in seiner 121. Sitzung am 27. Februar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner Sitzung am 20. Februar 2002 die Vorlage beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen von CDU/CSU, FDP und PDS dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage in seiner 89. Sitzung am 20. Februar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP bei Enthaltung der Fraktion der PDS dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat die Vorlage in seiner 69. Sitzung am 20. Februar 2002 beraten und mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP bei Enthaltung der Fraktion der PDS dem federführenden Ausschuss die Annahme der Vorlage empfohlen.

## IV. Beratung im federführenden Ausschuss

Der Antrag geht zurück auf eine öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 23. Oktober 2000 zum Thema „Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Grundrechte als Querschnittsaufgabe für die deutsche Politik“. Die antragstellenden Fraktionen verwiesen auf die Funktion der Menschenrechte im so genannten Kalten Krieg, als die westlichen Staaten mehr die zivilen und bürgerlichen Rechte betonten, während die östlichen Staaten und die Entwicklungsländer mehr die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Vordergrund stellten. Auf der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 wurde die Unteilbarkeit der Menschenrechte und damit die Gleichrangigkeit beider Pakte bestätigt. Die Koalitionsfraktionen sehen Handlungsbedarf hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte im Völkerrecht und im internationalen Bereich.

Die Fraktion der CDU/CSU hielt zwar viele Punkte des Antrags für zustimmungsfähig, formulierte aber grundsätzliche Bedenken. So werde zwar die Unteilbarkeit der Menschenrechte betont, in dem Antrag selbst werde diese Unteilbarkeit aber nicht deutlich, da nur eine Säule der Menschenrechte in den Vordergrund gestellt werde. Der Zusammenhang zwischen den Freiheitsrechten auf der einen Seite und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auf der anderen Seite werde nicht thematisiert, so dass der Antrag dadurch einen grundsätzlichen „Webfehler“ enthalte. Aus diesem Grunde werde die Fraktion der CDU/CSU dem Antrag nicht zustimmen. Die Fraktionen von FDP und PDS hielten die Zielrichtung des Antrages zwar für richtig, formulierten aber Einzelbedenken und erklärten, sich bei der Abstimmung zu enthalten.

Mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und bei Enthaltung der Fraktionen von FDP und PDS wurde der Antrag angenommen.

Berlin, den 27. Februar 2002

**Heide Mattischeck**
Berichterstatterin

**Hermann Gröhe**
Berichterstatter

**Christa Nickels**
Berichterstatterin

**Sabine Leutheusser-Schnarrenberger**
Berichterstatterin

**Carsten Hübner**
Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333